Deutscher Bundestag
12. Wahlperiode

Drucksache 12/4924

13. 05. 93

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Horst Sielaff, Thea Bock, Dr. Eberhard Brecht und weiterer Abgeordneter
— Drucksache 12/4672 —

Entwicklung ländlicher Räume in der Bundesrepublik Deutschland

Die Raum- und Siedlungsstruktur in der Bundesrepublik Deutschland ist durch Verflechtungen gekennzeichnet. Räumliche Arbeitsteilung und Leistungsaustausch zwischen den Regionen haben ein hohes Niveau und nehmen weiter zu. Der Gegensatz zwischen Stadt und Land verwischt sich immer mehr. Die Raumentwicklung ist gekennzeichnet durch Funktionsänderungen und zunehmende Differenzierung der ländlichen Räume, aber auch durch hohe räumliche Ungleichgewichte zwischen den alten und den neuen Ländern. Innerhalb der alten Länder sind beispielsweise neuerliche Ungleichgewichte im Zuge der Standortkonversion festzustellen.

Hinzu kommen Anpassungsprobleme der Landwirtschaft in ländlichen Räumen, die je nach Ausgangslage bestehende Ungleichgewichte zwischen den ländlichen Regionen verstärken können.

In den neuen Ländern bestehen Anpassungsprobleme in der Landwirtschaft, die auf die Wiedervereinigung zurückzuführen sind und enorme Umstrukturierungen im Zuge der Anpassung an die marktwirtschaftlichen Bedingungen nach sich ziehen. In den alten und neuen Ländern gleichermaßen ergeben sich Anpassungserfordernisse aus der jetzt eingeleiteten EG-Agrarreform und einem möglichen GATT-Abschluß. In den alten Ländern werden diese Anpassungsprobleme dadurch verstärkt, daß die Politik der Bundesregierung in der Vergangenheit sehr stark erhaltungs- und weniger anpassungspolitisch orientiert war.

Insgesamt sind räumlich orientierte Konzepte dringend erforderlich, um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Teilräumen des Bundesgebietes sicherzustellen.

Folgerichtig ist in der Koalitionsvereinbarung für die 12. Wahlperiode des Deutschen Bundestages im Kapitel VIII Agrarpolitik ein „Konzept zur Weiterentwicklung und zur Förderung des ländlichen Raumes" angekündigt.

Jetzt ist mit dem „Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen" ein Konzept vorgelegt, das möglicherweise über die Koalitionsvereinbarung hinausgeht und sich richtigerweise nicht auf Fragen „Agrarpolitik und ländlicher Raum" alleine beschränkt.

Im Gesamtzusammenhang ergeben sich bei bestehendem Anpassungsdruck in den ländlichen Räumen, der dringend nach einem Handlungsrahmen verlangt, eine Reihe von Fragen.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vom 10. Mai 1993 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Vorbemerkung

Der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen ist die – zwischen den für Raumordnung und Landesplanung zuständigen Ressorts von Bund und Ländern abgestimmte – Position für die weitere räumliche Entwicklung des Bundesgebietes. Er ist vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau erarbeitet und von der Ministerkonferenz für Raumordnung in ihrer Sitzung am 27. November 1992 einstimmig angenommen worden.

Vor dem Hintergrund der grundlegend veränderten Rahmenbedingungen seit Herstellung der deutschen Einheit stellt der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen Perspektiven für die weitere räumliche Entwicklung des Bundesgebietes unter Einschluß europäischer Bezüge dar. Er bildet die Grundlage der künftigen Raumordnungspolitik von Bund und Ländern.

Mit den aufgezeigten Orientierungen, Leitbildern und Strategien sollen

- die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den Teilräumen des Bundesgebietes – insbesondere in den neuen Ländern – gefördert,
- die grundlegend veränderte Situation Europas (Vollendung des Binnenmarktes/Öffnung Osteuropas) in ein räumliches Leitbild integriert,
- die dezentrale Raum- und Siedlungsstruktur gesichert und entwickelt,
- die Zukunftsfähigkeit des Standorts Deutschland im internationalen Wettbewerb ausgebaut,
- die natürlichen Lebensgrundlagen geschützt werden.

Der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen ist nicht starr als festes Regelwerk, sondern flexibel ausgestattet und erfüllt damit das Anliegen der Koordination durch Information. Hierauf ist Raumordnung als Querschnittsaufgabe im besonderen Maße angelegt.

Mit dem Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen werden die Beschlüsse der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 28. November 1990 und vom 14. Februar 1992 sowie des Deutschen Bundestages vom 17. Juni 1992 zu einer Neuorientierung der Raumordnungspolitik umgesetzt.

In dem Beschluß der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 27. November 1992 zum Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen ist eine Konkretisierung von handlungsorientierten Maßnahmen (Handlungsrahmen) vorgesehen. Eine schwerpunktmäßige Bearbeitung wird in den Bereichen Umwelt und Raumnutzung, Raumverträgliche Verkehrsinfrastruktur, Regionale Strukturpolitik, Raumverträgliche Konversion sowie Weiterentwicklung der Finanzierungsinstrumente liegen.

Die Konkretisierung des Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens erfolgt schrittweise durch die für Raumordnung und Landesplanung zuständige Bundesministerin und die Landesplanungsministerien. Auf Bundesebene werden die im Orien-

tierungsrahmen entwickelten Vorstellungen in die Planungen der jeweils zuständigen Bundesministerien eingebracht. Dabei wird jeweils geprüft, ob und in welcher Form diese Vorstellungen in die Fachplanungen umgesetzt werden.

1. Welcher Zusammenhang besteht zwischen dem „Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen", der jetzt veröffentlicht wurde, und dem im Kapitel Agrarpolitik der Koalitionsvereinbarung für die 12. Wahlperiode des Deutschen Bundestages angekündigten „Konzept für den ländlichen Raum", das jedoch bisher weder dem Parlament noch der Öffentlichkeit zur Diskussion vorgelegt wurde, und welche Aufgaben im einzelnen haben bzw. sollen beide „Konzepte" haben?

Zur Aufgabe des Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens als programmatische Richtungsaussage der künftig angestrebten Raumordnungspolitik wird auf die voranstehende Vorbemerkung und das gemeinsame Geleitwort der Bundesministerin für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau sowie des Vorsitzenden der Ministerkonferenz für Raumordnung verwiesen.

Bei dem in Kapitel Agrarpolitik der Koalitionsvereinbarung für die 12. Wahlperiode des Deutschen Bundestages genannten Konzept für den ländlichen Raum geht es um eine Konzeption der Bundesregierung, die die Grundsätze und Ziele der Politik der Bundesregierung für ländliche Räume konkretisieren und Ansatzpunkte für die Förderung der ländlichen Entwicklung sowie ihrer verbesserten Koordinierung aufzeigen wird. Einen Schwerpunkt bildet der Agrarstrukturwandel und seine Konsequenzen für ländliche Räume. Diese Konzeption wird wie vorgesehen in der laufenden Legislaturperiode vorgelegt.

Dem Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen und dem Konzept gemeinsam ist die Leitvorstellung einer funktionsorientierten Stabilisierung ländlich geprägter Räume und der Erschließung regionaler Entwicklungspotentiale.

2. Ist der „Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen" auf Bundesebene mit den Enscheidungsträgern im Bund, die mit ihren Planungen und Maßnahmen wie beispielsweise mit den Gemeinschaftsaufgaben die räumliche Entwicklung maßgeblich beeinflussen, erarbeitet, abgestimmt und letztendlich im Bundeskabinett beraten und verabschiedet worden?
3. Welchen Verbindlichkeitscharakter hat der „Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen"?

   Hat das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau mit diesem Instrument ähnlich wie das Bundesministerium der Finanzen bei finanzwirksamen Maßnahmen nunmehr bei raumwirksamen Maßnahmen eine herausgehobene Stellung innerhalb der Bundesregierung gegenüber den Fachressorts, beispielsweise bei der Schaffung neuer, der Verlegung bestehender oder der Konzentration von Arbeitsplätzen bei Bundeseinrichtungen oder bei der Erfüllung des Auftrages der Gemeinschaftsaufgabengesetze bei der Festlegung der räumlichen Schwerpunkte?

Der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen ist – wie in der Vorbemerkung ausgeführt – die von den für Raumordnung und Landesplanung zuständigen Ressorts von Bund und Ländern in der Ministerkonferenz für Raumordnung abgestimmte Position

für die weitere räumliche Entwicklung des Bundesgebietes, d. h. innerhalb der Bundesregierung ist er nicht förmlich abgestimmt.

Auch die Umsetzung und Konkretisierung des Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens in einen sogenannten Handlungsrahmen soll zwischen den für Raumordnung und Landesplanung zuständigen Ressorts von Bund und Ländern entsprechend § 8 Raumordnungsgesetz in der Ministerkonferenz für Raumordnung gemeinsam beraten werden. Dies zielt auf eine fachlich abgestimmte Umsetzung im Bundes- und Länderbereich:

- Das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau wirkt gemäß § 4 Abs. 1 Raumordnungsgesetz im Rahmen der Abstimmung der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen bei der Umsetzung des Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens mit, soweit hierdurch die Grundsätze der Raumordnung betroffen sind.
- Die Länder sorgen im Rahmen der Landesplanung durch Aufstellung bzw. Änderung von Programmen und Plänen nach § 5 Raumordnungsgesetz für eine Umsetzung, sofern hier ebenfalls Grundsätze der Raumordnung betroffen und zu konkretisieren sind.

4. Teilt die Bundesregierung die im „Orientierungsrahmen" enthaltene Auffassung, daß der ehemals bestehende deutliche Gegensatz zwischen Stadt und Land in weiten Teilen des Bundesgebietes abgebaut ist?

   Teilt sie außerdem die Auffassung, daß eine schematische Gegenüberstellung von Verdichtungsräumen und ländlichen Regionen der heutigen und künftigen Raumstruktur nicht gerecht wird und vielmehr die speziellen räumlichen Funktionen, die für Städte und Dörfer gleichermaßen gegeben sind sowie die regionalen und großräumigen Verflechtungen und Abhängigkeiten der Räume untereinander grundlegende Bestimmungsfaktoren sind, und daher besonderer Berücksichtigung bedürfen?

   Wie will im bejahenden Fall die Bundesregierung hierauf in dem angekündigten „Konzept für den ländlichen Raum", das definitionsgemäß die Verflechtungen zwischen Stadt und Land bzw. die regionalen und großräumigen Verflechtungen ausspart, im einzelnen eingehen?

5. Hält die Bundesregierung in diesem Zusammenhang ein isoliertes „Konzept für den ländlichen Raum", wie es in der Koalitionsvereinbarung angekündigt ist, für sinnvoll, wenn der „Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen" davon ausgeht, daß das Ausmaß der räumlichen Verflechtungen zwischen den Regionen des Bundesgebietes, aber auch innerhalb Europas weiter zunehmen wird und von daher anstelle isolierter räumlicher Analysen und Planungen integrative Konzepte gefragt sind?

Die Bundesregierung teilt die Auffassung, daß in einem beträchtlichen Ausmaß städtische und ländliche Räume miteinander verflochten sind. Allerdings wird im Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen deutlich gesagt, daß nach wie vor eine ganze Reihe von Regionen einen ausgesprochen ländlich bestimmten Charakter aufweisen.

Es stellt dementsprechend keinen Widerspruch dar, wenn ein „Konzept für den ländlichen Raum" sich speziell den Problemen und Aufgaben bestimmter ländlicher Regionen widmet.

In dem Konzept sind keine „isolierten" räumlichen Analysen und Planungen vorgesehen. Vielmehr soll darin – ausgehend von

einem gleichen Grundverständnis und einer einheitlichen Leitvorstellung für die Entwicklung der Raum- und Siedlungsstruktur – auf die speziellen Probleme und Entwicklungsaussichten ländlicher Räume eingegangen werden.

6. Welchen politischen Handlungsbedarf sieht die Bundesregierung zugunsten jener ländlichen Räume, die nach dem „Orientierungsrahmen" eine zentrale Rolle für die Landschaftserhaltung und für den Ressourcenschutz haben und die für entsprechende Leistungen Ausgleiche erhalten sollen?

   An was denkt die Bundesregierung, wenn in dem „Orientierungsrahmen" von Ausgleichen für diese ländlichen Räume die Rede ist?

7. Um welche Regionen des ländlichen Raumes im einzelnen handelt es sich nach Auffassung der Bundesregierung, die nach dem „Leitbild Siedlungsstruktur" des „Orientierungsrahmens" eine zentrale Rolle für die Landschaftserhaltung und für den Ressourcenschutz einnehmen sollen?

   Handelt es sich dabei im wesentlichen um ländlich geprägte Räume, die zentrumsfern und peripher gelegen sind?

   Wie ist ein solches Konzept mit dem Ziel einer ausgewogenen Landschaftsstruktur und mit der Schaffung eines Biotopverbundsystems in allen Teilräumen zu vereinbaren?

Der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen hebt hervor, daß sowohl in verstädterten als auch in ländlichen Regionen gleichermaßen Ressourcenschutz zu erfolgen hat und eine Vernetzung zwischen den dafür erforderlichen Flächen anzustreben ist. Der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen benennt die Regionen mit besonderen Ressourcenschutzaufgaben bewußt nicht, da diese Festlegung in den Aufgabenbereich der Landesplanungs- und Naturschutzbehörden der jeweiligen Länder fällt.

Ein Ausgleich für spezielle Leistungen des Ressourcenschutzes und der Landschaftspflege kann unterschiedliche Formen und Instrumente aufweisen. Zu denken ist etwa an das Landschaftspflegeprogramm in Nordrhein-Westfalen oder auch den sogenannten Wasserpfennig in Baden-Württemberg. Auch die Ausgleichszulage im Bergbauernprogramm leistet einen Beitrag zur Erhaltung der Landschaft. Aber auch die Einbeziehung von landespflegerischen Leistungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ist ansatzweise in der Diskussion.

8. Welche Rolle soll künftig nach Auffassung der Bundesregierung die land- und forstwirtschaftliche Nutzung in den Regionen haben, die nach dem „Orientierungsrahmen" im Abschnitt „Leitbild Umwelt und Raumordnung" mit sehr unterschiedlichen Freiraumfunktionen versehen sind?

9. Auf welche Entwicklungen muß sich die Land- und Forstwirtschaft einstellen, und welche Agrarstrukturpolitik strebt die Bundesregierung an, wenn

   a) im Umfeld der Verdichtungsräume der Erhalt und die Verbesserung des verbliebenen Freiraumes im Vordergrund stehen sollen und der kleinräumigen Landschaftspflege und den Biotopvernetzungen vorrangige Bedeutung zukommen werden,

   b) in großräumig bedeutsamen Gebieten mit Natur- und Landschaftspotentialen sowie mit Wasservorkommen nach dem „Orientierungsrahmen" der Schutz wirksamer auszugestalten und abzusichern ist und im Vordergrund die großräumige Landschaftspflege und Freiraumvernetzung stehen soll?

Die Art der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung in einer bestimmten Region ist von der Bundesregierung nicht direkt zu beeinflussen. Die Agrarpolitik setzt vielmehr Rahmenbedingungen, die es erlauben, daß Land- und Forstwirtschaft auf allen geeigneten Standorten betrieben werden kann. Dabei werden die Anforderungen, die durch die verschiedenen Freiraumfunktionen an die Land- und Forstwirtschaft gestellt werden, berücksichtigt. Die Bundesregierung wird sich hierzu näher in dem vorzulegenden Konzept zur Entwicklung ländlicher Räume äußern.

Für regional gezielte Umstellungen und Ausgleiche stehen den Ländern die zu Fragen 6 und 7 beispielhaft genannten Instrumente zur Verfügung. Darüber hinaus bestehen Fördermöglichkeiten im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes, z. B. für Aufforstungen oder auch kleinteilige landschaftswirksame Maßnahmen. In Umsetzung der EG-Verordnung 2078/92 zur „Förderung einer umweltgerechten landwirtschaftlichen Produktion" werden z. Z. „Grundsätze für die Förderung einer markt- und standortangepaßten Landbewirtschaftung" erarbeitet, die ab 1993/94 die Förderungsmöglichkeiten für eine ressourcenschonende Landbewirtschaftung noch erweitern sollen.

10. Teilt die Bundesregierung die Aussagen des „Orientierungsrahmens", wonach „angesichts der hohen regionalen Ungleichgewichte und des gewaltigen Entwicklungsbedarfs in den neuen Ländern... die einzelnen Förderprogramme neu im Hinblick auf Schwerpunktbildungen und Problemlösungsfähigkeit verstärkt auf Zielrichtung, Effektivität, räumliche und sachliche Einsatzkriterien und Abstimmung untereinander überprüft werden [müssen]"?

11. Ergeben sich daraus und aus den räumlichen Zielsetzungen Konsequenzen für die bisher praktizierte Förderpolitik der Bundesregierung, und wenn ja, welche, z. B.
    - bei der einzelbetrieblichen Investitionsförderung zugunsten landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten und bei der Ausgleichszulage,
    - bei weiteren direkten Einkommensübertragungen, wie z. B. dem soziostrukturellen Einkommensausgleich, der Gas-Öl-Beihilfe, der Agrarsozialpolitik zur sozialen Flankierung des Strukturwandels,
    - bei der Förderung der Dorferneuerung und der überbetrieblichen Maßnahmen,
    - bei der städtebaulichen Förderung,
    - bei der Abgrenzung der Fördergebiete und der Förderung in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"?

Es gehört seit jeher zur Politik der Bundesregierung, ihre Programme, Maßnahmen und Instrumente im Hinblick auf Problemlösungen und Effektivität zu überprüfen. Dieses Prinzip wird angesichts der notwendigen Einsparungen im staatlichen Sektor noch wichtiger.

Nach Einschätzung der Bundesregierung handelt es sich bei den in der Frage aufgeführten Bereichen der regionalen Wirtschaftsförderung, der Städtebauförderung und der Agrarstrukturpolitik um raumwirksame Politikbereiche, bei denen sich die Frage nach möglichen Konsequenzen aus aktuellen und absehbaren Veränderungen der Rahmenbedingungen stellt. Ein vorrangiges Ziel

ist dabei die Überwindung des großräumigen wirtschaftlichen West-Ost-Gefälles in Deutschland.

Die Bundesregierung geht bei ihrer Förderpolitik mittelfristig von folgenden Grunderfordernissen aus:

- Hauptgewicht der Regionalförderung für die nächste Zeit in den neuen Ländern,
- stärkere sachliche und räumliche Schwerpunktsetzung,
- breiter strukturpolitischer Ansatz,
- stärkere Berücksichtigung räumlicher und regionalpolitischer Gesichtspunkte in raumwirksamen Politikbereichen.

Zur regionalen Strukturpolitik unter den veränderten Rahmenbedingungen der neunziger Jahre hat der Bund-Länder-Unterausschuß der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" 1992 ein Gutachten in Auftrag gegeben.

Das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat Anfang des Jahres eine Expertise vergeben, in der raumwirksame Förderinstrumente auf ihren Modifizierungs- und Koordinierungsbedarf im Hinblick auf die Leitvorstellungen des Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens untersucht werden.

Im Rahmen der Bund-Länder-Ministerkonferenz für Raumordnung ist beabsichtigt, auf der Grundlage wissenschaftlicher Ergebnisse Handlungsempfehlungen für raumwirksame Förderinstrumente zu entwickeln.

12. Wie will die Bundesregierung beispielsweise die Forderungen des „Orientierungsrahmens" umsetzen, wonach „die Regionen einen größeren Spielraum erhalten [sollen], um staatliche Finanzzuweisungen von Bund und Ländern projektorientiert bündeln zu können" und wonach „eine Umschichtung von Mitteln der verschiedenen Programme der Strukturförderung zugunsten der neuen Länder ... für einen längeren Zeitraum erforderlich" ist?

Die im Rahmen des sogenannten Solidarpakts zwischen Bund und Ländern getroffenen Vereinbarungen zum Bund-Länder-Finanzausgleich versetzen beispeilsweise die Länder in die Lage, ihre unterschiedlichen Förderrichtlinien zu überprüfen und so den Gemeinden und Regionen größere Spielräume für flexibles Handeln – besonders in den neuen Ländern – zu schaffen.

13. Wann ist mit Ergebnissen einer Überprüfung der bisherigen Förderpolitik im umfassenden Sinne unter Berücksichtigung räumlicher Zielsetzungen des „Orientierungsrahmens" zu rechnen?

Wie im Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen selbst dargelegt, ist die Konkretisierung und Umsetzung seiner Aussagen ein laufender Prozeß. Dies trifft auch für die Abstimmung und somit die Überprüfung der raumwirksamen Fachpolitiken zu. Dementsprechend ist die Angabe eines festen Datums weder möglich noch sinnvoll.

Die Ministerkonferenz für Raumordnung hat die Absicht, sich in ihrer nächsten Sitzung mit der Thematik ausführlich zu befassen.

14. Wer soll bzw. wird nunmehr auf der Grundlage des „Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens" überhaupt Vorschläge für eine Konkretisierung von handlungsorientierten Maßnahmen (Handlungsrahmen) erarbeiten (Vorbemerkungen der Veröffentlichung)?

    Ist das innerhalb der Bundesregierung Aufgabe des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau oder mehr Aufgabe der jeweiligen Fachressorts, die im unterschiedlichen Ausmaß bei der räumlichen und sachlichen Schwerpunktbildung mit den Ländern zusammenarbeiten müssen, so insbesondere beispielsweise bei den Gemeinschaftsaufgaben?

Es wird auf die Antwort zu Fragen 2 und 3 verwiesen.

Druck: Thenée Druck, 5300 Bonn 1, Telefon 917810
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 201363, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (0228) 363551, Telefax (0228) 361275
ISSN 0722-8333